



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.37/L.13
17 de junio de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

REUNION DE EXPERTOS SOBRE FORMULACION
Y EJECUCION DE ESTRATEGIAS PARA LA
EXPORTACION DE MANUFACTURAS

Santiago de Chile, 26 de julio al 4 de agosto de 1971

CRITERIOS Y BASES METODOLOGICAS PARA LA SELECCION DE
PRODUCTOS MANUFACTURADOS EXPORTABLES

por

Ramón Rivera E.*

Documento de Trabajo

* Asesor Regional en Aspectos de la Oferta de la Exportación de Manufacturas, adscrito a la División de Desarrollo Industrial de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento corresponden al autor y no reflejan necesariamente las de la CEPAL ni de la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas.

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción	1
I. EL TIPO DE MANUFACTURA A EXPORTAR	2
II. LA POLITICA INDUSTRIAL DE LA REGION FRENTE A LA EXPORTACION	7
III. FACTORES CUYO CONTROL DEPENDE PRINCIPALMENTE DEL PAIS EXPORTADOR	10
a) Las materias primas	10
b) La productividad de la mano de obra	11
c) La utilización de la capacidad instalada	13
d) El control de la calidad	17
e) La dependencia tecnológica	17
IV. FACTORES CUYO CONTROL ES GENERALMENTE AJENO AL PAIS EXPORTADOR	20
V. BASES PARA UNA METODOLOGIA TENDIENTE A LA IDENTIFICACION DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS O SEMIMANUFACTURADOS POTENCIALMENTE EXPORTABLES	22
Anexo 1	27

Introducción

El presente trabajo agrupa y sintetiza los aspectos que, a juicio del asesor, tienen mayor importancia para la selección de aquellos productos industrializados que ofrecen las mejores perspectivas en cuanto a sus posibilidades de participar en el comercio regional o eventualmente mundial de esos bienes.

Debe tenerse presente que se trata de un examen preliminar, muy condensado, que sólo pretende servir de base para un estudio ulterior y más profundo, de los factores que a juicio de los expertos deben tener una mayor significación al seleccionar los productos y mercados para la promoción de las exportaciones.

Se presentan diversos planteamientos a fin de recoger nuevos elementos de juicio que faciliten la ejecución de una estrategia tendiente a incrementar la participación regional en el intercambio mundial de productos manufacturados.

I. EL TIPO DE MANUFACTURA A EXPORTAR

Las técnicas que se emplean en la práctica para detectar y seleccionar productos manufacturados que tienen posibilidades de exportación con frecuencia se apartan del simple análisis teórico debido a las múltiples alternativas y a la compleja realidad del comercio internacional.

Con la excepción de los casos en que existe una ventaja evidente para la producción y exportación de un artículo, ya sea debido a la posesión y control de ciertos recursos naturales, a capacidades ociosas considerables, a preferencias arancelarias, a industrias específicamente eficientes, a acuerdos de tipo comercial o industrial, etc., generalmente el punto de partida es el examen al nivel más detallado posible de las estadísticas del comercio internacional en aquellas manufacturas ^{1/} que ya se producen adecuadamente o que se considera conveniente producir en el país.

Con este propósito se sugiere consultar inicialmente la serie D de la "Commodity Trade Statistics", el "World Trade Annual", ambas publicadas por las Naciones Unidas, y la serie C de las "Statistics of Foreign Trade" de los países de la OCDE. Sobre la base de estos antecedentes se pueden profundizar las investigaciones sobre los productos que se preseleccionen, mediante el estudio de las estadísticas del comercio exterior de los países importadores de mayor interés, como también consultando los estudios de mercado por productos y por países que ha preparado el Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT o refiriéndose a las publicaciones especializadas más importantes, cuya compilación aparece en un directorio que ha editado el mencionado Centro. Merece destacarse especialmente el "Manual de Métodos para Elaborar Información Básica sobre Mercados Exteriores" también del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/GATT, que es una guía práctica para elegir el producto que ha de analizarse, el mercado que ha de estudiarse, elaborar las informaciones básicas sobre ambos y utilizar los resultados obtenidos.

^{1/} En este trabajo la palabra "manufacturas" abarca para una mayor brevedad tanto los productos manufacturados como los semimanufacturados.

Aunque sería conveniente establecer desde un comienzo el significado preciso de la expresión "manufacturas y semimanufacturas" no resulta fácil definir el alcance de estos términos. Por este motivo la proporción que se asigna a las manufacturas y semimanufacturas dentro del conjunto de las exportaciones regionales puede variar sustancialmente.

De acuerdo con la definición de la Comisión Especial de Preferencias, establecida por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1965 y que figura en el documento TD/B/C.2/3 de la UNCTAD, las manufacturas y semimanufacturas comprenden la totalidad de las secciones 5 a 8 de la CUCI, más algunos productos procesados incluidos en las secciones 0 al 4 y dos items de la sección 9.^{2/} Posteriormente se ha observado que algunos de los items de las secciones 5 a 8 se prestan para errores de interpretación, como los grupos 711 y 735, que en el caso de los países en desarrollo corresponden muchas veces sólo a exportaciones temporales con fines de reparación o bien a re-exportaciones para chatarra. Otros son productos primarios como la plata (681.1), la alumina (513.65) o son metales no ferrosos sin trabajar, cuyo mayor grado de elaboración obedece generalmente a fines de comercialización del producto primario; también para muchos propósitos y por su elevada incidencia en las exportaciones de algunos países en desarrollo y por no estar alejados del producto primario se ha considerado conveniente excluir los subproductos del petróleo (331.02, 332, 341.2).

En tanto que no se llegue a una definición universalmente aceptada, conviene utilizar con cierta reserva las cifras que aparecen en el comercio de los productos manufacturados y semimanufacturados, por cuanto los distintos criterios que se aplican para su clasificación pueden inducir a comparaciones que no tienen un punto de partida común.

El examen de la información relativa al volumen, tendencia en los precios, el dinamismo de la demanda y eventualmente de la oferta debe remontarse no menos de tres años y en lo posible a los cinco últimos años, lo que permite verificar demandas claramente definidas y establecer un orden para la preselección. El incremento en la demanda de un artículo

2/ Ver documento TD/B/C.2/102, Dic. 1970 - UNCTAD.

manufacturado debe ser considerado como uno de los aspectos más favorables para la penetración del producto en un mercado, al no exigir necesariamente que el exportador deba desplazar a proveedores establecidos en el mismo.

Otro camino simple para explorar las posibilidades de exportación de un artículo o grupo de ellos consiste en concurrir a las Ferias de Muestras, preferentemente a las de tipo especializado, lo que permite conocer y comparar los productos, precios, canales de comercialización y calidades, facilitando también el contacto con los potenciales compradores y distribuidores de diversos países. Por ello los organismos vinculados con la promoción de exportaciones deberían incentivar al máximo la presencia de los empresarios en estos eventos, ya que se ha dicho que uno de los mayores problemas que enfrenta la región es su desconocimiento de las manufacturas potencialmente exportables y de los mercados donde venderlas.

Una vez preseleccionados los productos que mayor interés ofrecen al país exportador, es preciso conocer con cierta precisión las ventajas y desventajas relativas con que se enfrentan a la competencia internacional o regional, según proceda, por cuanto este conocimiento es necesario para procurar un equilibrio óptimo entre los distintos factores que inciden en la fabricación del producto que se desea exportar. Como una primera aproximación al problema se sugiere distinguir entre los bienes cuya fabricación se concentra alrededor del producto como es el caso de la construcción de un barco, y aquellos cuya producción se basa en un proceso industrial bien definido como es el caso de los productos siderúrgicos o los subproductos de las refinerías de petróleo. En el primer caso (los "product centred"), la producción utiliza generalmente sólo una fracción de la capacidad conjunta que ofrecen los equipos disponibles por cuanto la fabricación de estos productos difícilmente se ajusta a una secuencia de producción fácil de pre-establecer y consecuentemente de controlar, en tanto que aquellas industrias basadas en un proceso bien establecido (los "process centred") están diseñadas para producir un volumen determinado en un período dado y su control es relativamente simple. Entre ambos extremos se encuentra una amplia gama de productos y técnicas, debiendo mencionarse que existen industrias que se clasifican como "process centred" por que si bien sus operaciones pueden requerir abundante mano de obra, están comandadas por los equipos centrales y la proporción de operaciones manuales del tipo periférico es de una menor importancia.

/De acuerdo

De acuerdo con opiniones autorizadas,^{3/} la productividad de la mano de obra en los países en desarrollo sería mejor en las operaciones industriales cuyo paso está dado por las máquinas, a la vez que la eficiencia de los operarios de la región parece ser mayor en los casos en que el trabajo respectivo debe realizarse con precisión debido a que en caso contrario carece de sentido hacerlo, como es el caso de los instrumentos y herramientas de precisión. Ello señalaría que con un adecuado entrenamiento, la mano de obra regional ofrecería ventajas comparativas para atender las necesidades de algunos tipos de subcontratación industrial que exigen una mano de obra intensiva, complementando así producciones de los países desarrollados.

Ciertos estudios ^{4/} señalan que en una producción "process centred" conviene distinguir entre los operarios que están trabajando dentro del flujo productivo y aquellos que sólo tienen a su cargo operaciones periféricas cuyo paso no está influenciado por el proceso central, cuya productividad con relación a la de los obreros de los países desarrollados sería apreciablemente menor. Esta situación unida al hecho de que una operación "machine paced" no requiere necesariamente ser más intensiva en capital que una "man paced", aconsejaría emplear técnicas que se eviten operaciones cuyo paso dependa principalmente de la voluntad del operario, como también las que puedan hacerse bien o mal sin que sea fácil un control preciso.

Por estos motivos se ha considerado que las industrias de la región competirían mejor en aquellas producciones que ofrecen poca latitud para una realización deficiente y al respecto se han distinguido cuatro tipos de latitud:^{5/}

-
- 3/ Ver Albert Hirschman The Strategy of Economic Development Yale University Press, 1958.
 - 4/ Ver J. Gouverneur "Hirschmann on Labour Productivity Differentials" Bulletin Oxford University, Institute of Economics and Statistics, August 1970.
 - 5/ Christopher Clague, "The Determinants of Efficiency in Manufacturing Industries in an underdeveloped country", Economic Development and Cultural Change. The University of Chicago Press, January 1970.

- a) Frente a la programación de la producción;
- b) Respecto al proceso productivo, vale decir frente a las demoras dentro del flujo de la operación, incluyendo la mantención de los equipos;
- c) Respecto al paso de las operaciones, o sea cuando la intensidad y la oportunidad de las operaciones está dada por la máquina o cuando éstas dependen de la voluntad del operario;
- d) Respecto a la precisión en las operaciones o en la calidad de la producción, para cuyo efecto conviene distinguir entre las operaciones manuales que requieren destreza (ej. costura) y las que son de rutina (ej. ensacado).

Esto significa un desafío a la capacidad institucional gerencial, laboral y tecnológica de la región para la búsqueda de productos, tecnologías y procesos que requieren el empleo de mano de obra abundante y cuya acción se desarrolle dentro de un flujo operativo que no permita mayores latitudes frente al paso de las operaciones ni a la calidad del producto final. Debe reconocerse que a pesar del rol dominante del precio en la performance de las exportaciones, no han habido intentos sistematizados para investigar los factores causantes de las diferencias de precios entre los países competidores.^{6/}

^{6/} Ver S. Paul y V.L. Mote. "Competitiveness of Exports: A microlevel approach" The Economic Journal, The Royal Economic Society, December 1970.

II. LA POLITICA INDUSTRIAL DE LA REGION FRENTE A LA EXPORTACION

Son pocos los países de la región que han definido con cierta precisión los objetivos concretos de su política en lo que dice relación con la exportación de productos manufacturados, lo que ha dificultado el estudio de estrategias de exportación tanto al nivel nacional como regional. Además, sólo en los últimos años se ha comenzado a dar una verdadera importancia a la posibilidad de exportar productos manufacturados y semi-manufacturados y se puede observar que este interés generalmente guarda relación con el desarrollo y nivel de eficiencia alcanzado por la respectiva industria.

Por otra parte esta ausencia de políticas industriales orientadas hacia la exportación se ha visto frecuentemente agravada por políticas cambiarias que han conducido a la sobrevaluación de la moneda nacional, favoreciendo el establecimiento de elevados aranceles a la importación y dificultando la exportación de productos con mayor valor agregado. A la vez se observa que la protección efectiva con que los países de la región han incentivado la sustitución de importaciones usualmente ha sido muy superior a los incentivos que se han otorgado a la exportación de los productos manufacturados, además que los estímulos que los países de la región han ofrecido a sus exportaciones generalmente han estado vinculados con mecanismos de política comercial y no han resuelto los problemas básicos derivados de la baja eficiencia que se observa en la estructura industrial de muchos países de la región. Debe señalarse que la base del éxito para exportar artículos manufacturados está en disponer de una industria o sector industrial que pueda operar al máximo de su eficiencia.

Tampoco parece haberse ponderado debidamente el costo-beneficio que para el conjunto de la economía ha significado la sustitución de importaciones mediante fuertes restricciones a la competencia externa, en comparación del que habría representado una política más orientada hacia la exportación de productos manufacturados o semimanufacturados. Si bien debe reconocerse que esta política de sustitución de importaciones permitió crear muchas nuevas ocupaciones, habilitar la fuerza de trabajo, conocer

/las técnicas

las técnicas de producción y ha preparado el terreno para salir al exterior, una política industrial más abierta aunque puede reducir los ingresos fiscales derivados de gravámenes arancelarios y significar un mayor gasto por concepto de los estímulos a la exportación, estos sacrificios se compensarían con la mayor actividad económica y los ingresos arancelarios sobre un mayor volumen de importaciones. Además, una política abierta al exterior ofrece entre otras las siguientes ventajas:

- Crea nuevas fuentes de trabajo al promover la exportación del valor agregado por la mano de obra y mejora tanto la calificación de la misma como la eficiencia y la calidad del sector industrial.

- Contribuye a mejorar la distribución y a aumentar la disponibilidad de manufacturas por habitante al incrementar su intercambio con las de otros países, como lo demuestra el activo comercio de manufacturas entre las naciones desarrolladas.

- Reduce los costos al permitir mayores escalas de producción, especialmente al utilizar con eficacia los instrumentos de integración industrial de que dispone la región, a la vez que contribuye al aprovechamiento de los excedentes de capacidad disponibles.

Debe señalarse que en el contexto de la exportación de un producto manufacturado inciden múltiples aspectos, por lo que conviene distinguir entre aquellos cuyo control se encuentra principal o exclusivamente en manos del país exportador y los que dependen fundamentalmente del país o mercado importador, si bien es necesario admitir que algunos de estos factores pueden o deben ser materia de una acción conjunta. De ahí que la participación de la región en el intercambio mundial de los productos industrializados dependerá en gran parte del acierto con que los países sepan solucionar aquellos factores que dependen de ellos mismos e inciden desfavorablemente en la capacidad de competencia.

Puede mencionarse que en un documento preparado por el ILPES y el CELADE (Inst./S.4/L.2/Add.6, pág. 2), se menciona que en 1967 los bienes manufacturados de alto valor unitario ya representaba el 70 % de la exportación total de los países industrializados, que si bien incluyen muchos productos dinámicos con un alto contenido tecnológico, está

/demostrando la

demostrando la importancia que para los países en desarrollo, tendría una mayor participación en este intercambio, cuyo crecimiento prácticamente duplica el de los productos primarios.

En el terreno de los convenios de co-producción y de subcontratación con empresas de países industrializados, puede señalarse que estos también ofrecerían un camino adecuado para un aprovechamiento indirecto de las reducciones arancelarias derivadas de la llamada "Rueda Kennedy", que inducirá a muchos de los sectores denominados "de punta" a minimizar sus costos de producción. Para este efecto los países en desarrollo podrían participar en estas producciones ^{7/} aportando ventajas relativas derivadas del menor costo de su mano de obra frente a la de los países industrializados, y en este terreno puede mencionarse la oportunidad que se ofrece a la industria llamada "maquiladora de exportación" que aproveche las ventajas arancelarias otorgadas por los países industrializados a determinados productos cuando son parcialmente elaborados o procesados en el exterior y que se reintegran posteriormente a dichos países.

^{7/} Algunos países desarrollados tienen en vigor disposiciones arancelarias de esta naturaleza, como por ejemplo los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y el Japón.

III. FACTORES CUYO CONTROL DEPENDE PRINCIPALMENTE DEL PAIS EXPORTADOR

Al considerar que el mercado mundial es comprador de prácticamente cualquier tipo de manufacturas ^{8/} cuyas condiciones de precio y calidad sean competitivas, se deduce que la posibilidad de participar en él depende fundamentalmente de la aptitud de la industria para adaptarse a las exigencias de la demanda internacional, si bien se puede ver facilitada por condiciones de preferencia que ofrezca el país importador.

Al analizar la eficiencia de la industria regional y consecuentemente la competitividad en la oferta de sus productos manufacturados se observa que son cinco los factores que influyen principalmente. Estos son:

- Las materias primas;
- La productividad de la mano de obra;
- La utilización de la capacidad instalada;
- El control de la calidad; y
- La dependencia tecnológica.

Con el propósito de examinar con mayor detalle la incidencia de estos factores se hace un breve análisis de cada uno de ellos, especialmente en lo que afectan la competitividad externa de la industria regional.

a) Las materias primas

En general se observa en la región una tendencia a dar un exagerado énfasis a la utilización de las materias primas que cada país posee, sin tener en cuenta que el éxito en la exportación de productos manufacturados depende fundamentalmente de la capacidad para transformarlas eficientemente. Es necesario reconocer que si bien la región posee abundantes recursos naturales, con frecuencia no ofrecen ventajas para las industrias usuarias debido principalmente a que:

^{8/} El término "manufacturas" se emplea en este trabajo con el fin de abreviar e incluye los productos manufacturados y los semimanufacturados, como se señala en la pág. 1.

- La calidad y homogeneidad de las materias primas, cuando no corresponde a las de la competencia internacional disminuye la productividad de la mano de obra, la del capital y muy particularmente la calidad del producto final;

- Los precios de las materias primas, especialmente cuando han debido sufrir algún procesamiento, muchas veces superan a los que rigen en el comercio mundial. En estos casos a fin de no perjudicar las posibilidades de exportación del producto manufacturado debería autorizarse ya sea la importación de los insumos respectivos o en su defecto compensar al exportador por la diferencia en el costo de las materias primas nacionales;

- El suministro de ellas no siempre se realiza con la debida oportunidad a veces por deficiencias en el capital de operación, dificultades en la importación de sus insumos de operación (repuestos, etc.) o por deficiencias en la programación de la producción.

- El tipo de tributación en cascada que frecuentemente aplican los países de la región encarece los insumos y alienta una exagerada integración vertical de la industria, que muchas veces afecta la eficiencia del proceso en su conjunto.

- A veces el proveedor prefiere exportarlas directamente a fin de tener un acceso más seguro a los incentivos para la exportación.

b) La productividad de la mano de obra

Si bien debe reconocerse que es poco lo que se ha investigado con respecto a las diferencias internacionales al nivel del conjunto de los factores de producción o lo que se puede llamar del "nivel de eficiencia" ^{9/} es frecuente observar que en la región se acepta sin mayor análisis la afirmación generalizada de que en ella la mano de obra es barata en tanto que el capital es caro, por lo que se encontraría en situación especialmente favorable para competir en aquellas exportaciones con una alta densidad de trabajo humano.

^{9/} Ver Christopher Clague, "An International Comparison of Industrial Efficiency" Review of Economics and Statistics, Harvard University, noviembre 1967, pág. 487.

A este respecto, se observa que en las estructuras industriales desarrolladas, la productividad de la mano de obra tiende a guardar relación con la remuneración de la misma y es así como Norteamérica con un 16 % de las personas ocupadas en la industria mundial entrega el 38 % de la producción industrial, en tanto que los países de la Comunidad Económica Europea, cuyos salarios medios son inferiores, ocupando un 21 % de las personas sólo producen el 25 % del valor de la producción industrial mundial.^{10/}

Sin embargo, esta relación no parecería aplicarse fácilmente a los países en desarrollo, especialmente al comparar distintas regiones. De acuerdo con el Informe de la Comisión de Aranceles de los Estados Unidos de Norteamérica, el salario medio por hora en las plantas de productos electrónicos es de 0.53 dólares en México, de 0.27 dólares en Hong Kong y de 0.14 dólares en Formosa. En las plantas de juguetes y muñecas, las cifras correspondientes son de 0.65, 0.16 y 0.12 dólares, respectivamente.^{11/} Por otra parte, en la misma publicación se señala que la relación del salario promedio por hora entre México y los Estados Unidos en 1969, incluyendo las compensaciones suplementarias, era de 4.4 para los productos electrónicos de uso doméstico y de 6.2 en las partes de máquinas de oficinas.

Al comparar estas remuneraciones, especialmente cuando se agregan los recargos por leyes sociales, que perciben los obreros en este tipo de industrias en América Latina, se evidencia la necesidad de que la región logre el óptimo equilibrio de los factores que inciden en los costos de producción industrial, a fin de competir con éxito en el exterior frente a la oferta de otras regiones cuya mano de obra se considera adecuada para las exigencias de este tipo de manufacturas. En caso contrario es probable que la región no obtenga el debido provecho de las preferencias generalizadas que se espera lograr de los países desarrollados, por cuanto la solución seguramente no se encuentra en la reducción de los actuales salarios de la región.

^{10/} Commission des Communautés Europeenes. Memorandum de la Commission en Conseil 1^o partie (1/5).

^{11/} Citado en Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A., México, abril 1971, pág. 275.

c) La utilización de la capacidad instalada

Aparentemente uno de los factores que incide más desfavorablemente en la eficiencia de la producción industrial latinoamericana es la deficiente utilización del capital invertido en equipos e instalaciones, vale decir su bajo volumen de producción con relación al capital invertido en activo fijo, cuyo efecto adverso las empresas han podido transferir al consumidor doméstico a través de precios protegidos por altos aranceles.

Si bien la carencia de una metodología uniforme al nivel internacional que permita calificar y cuantificar la capacidad industrial económicamente utilizable, dificulta una comparación objetiva con otras regiones, es frecuente observar industrias que están operando con un menor número de turnos que el que se considera normal aún en los países industrializados.^{12/} Debido a que esta situación afecta la utilización del capital y reduce las posibilidades de empleo, se estima de especial interés estudiar y determinar el número óptimo de turnos que sería aconsejable operar en los diversos sectores de la industria, así como aquella parte de la capacidad potencialmente utilizable con fines de exportación conforme a la dotación de factores que ofrecen los países de la región.

A la vez convendrá incentivar una mayor utilización de los equipos y permitir cuando proceda una amortización más acelerada de los mismos, además de favorecer la instalación de unidades adicionales que armonicen las actuales líneas de producción y aumente la eficiencia del conjunto. Asimismo, como se señala más adelante, convendrá revisar algunas disposiciones laborales, ya que tanto la capacidad sin utilizar como el desempleo señalan la medida en que la región está fallando en la utilización de sus recursos.

Dentro de la capacidad no utilizada de la industria regional se esconde un potencial que en muchos casos podría aprovecharse para producir manufacturas exportables, por lo que conviene analizar las principales causas que parecen incidir en ella. Entre éstas se pueden mencionar las siguientes:

^{12/} Tableros contrachapados y otros paneles a base de madera, FAO 1968, pág. 125.

- La ausencia de mecanismos que incentiven el uso intensivo de los equipos industriales, así como que vinculen el empleo de la maquinaria con su período de amortización, lo que tiene especial importancia para las industrias orientadas hacia la exportación y que por lo tanto precisan equipos muy competitivos.

- La frecuente ausencia de una política definida frente a la inversión industrial, que ha permitido y a veces estimulado las inversiones redundantes, muchas veces con financiamiento externo lo que ha agravado la dependencia de la región.

- La falta de políticas tendientes a resolver el problema de la ineficiencia industrial debido a un cierto temor de aplicar mecanismos que concentren las empresas y que a la vez las obligue a ser eficientes. Probablemente una política más abierta al exterior permitiría superar las características oligopólicas de muchos de los mercados domésticos y forzaría a los industriales a emplear racionalmente los factores de producción.

- Los incentivos financieros que generalmente ofrecen los países industrializados - apoyados frecuentemente por sus mecanismos de asistencia técnica y financiera - con el objeto de exportar equipos industriales nuevos, cuyo diseño y capacidad de producción está ajustado a la dotación de factores de aquellos países. Esta situación se ve agravada por la falta de una política industrial regional que vincule la adquisición de maquinarias con una óptima utilización de los factores, junto el hecho que generalmente son los países más industrializados los que ofrecen mejores condiciones de financiamiento para la venta de los equipos.

- La escasa utilización que la región ha sabido hacer de sus instrumentos de integración y complementación industrial, tanto para aprovechar mejor las instalaciones existentes como para coordinar los mercados e incentivar la producción de bienes de capital que estén diseñados de acuerdo con los factores que la región dispone. Para avanzar en este último aspecto sería útil establecer algún mecanismo regional de información tecnológica con el objeto de tener un debido conocimiento de las alternativas que ofrece la tecnología mundial, su costo, condiciones

/de venta

de venta y amplitud de uso, para lo cual será muy útil obtener el máximo de información de aquellos países industrializados cuyo mercado propio es reducido.^{13/}

- La existencia de tipos de cambio sobrevaluados que, unidos a incentivos crediticios y arancelarios, indirectamente han subsidiado la importación de maquinarias y favorecido una sobreinversión en equipos industriales foráneos.

- El alto costo del capital de trabajo que requieren las empresas para operar, lo que las ha inducido a reducir el compromiso salarial mediante la sustitución de fuerza laboral por equipos industriales, generalmente financiados desde el exterior en condiciones favorables. Debe señalarse, además, que la importancia del capital de giro en relación con el fijo es generalmente mayor en las industrias ligeras.

- Las dificultades que en la programación y el proceso de producción ocasiona el no siempre fácil abastecimiento de materias primas, productos intermedios y repuestos, especialmente cuando éstos deben proveerse del exterior.

- Las dificultades y recargos en el suministro de energía eléctrica a determinadas horas, que obstaculizan y encarecen el empleo de turnos múltiples.

- El exceso de capacidad con que algunas empresas diseñan sus plantas, no con fines de exportación sino para desanimar el establecimiento de posibles competidores en el mercado doméstico, situación que a veces también se encuentra relacionada con las escalas mínimas de diseño de los equipos importados.

- Los problemas derivados de las leyes y reglamentos laborales que indirectamente incentivan el empleo del sobretiempo con la fuerza de trabajo existente en lugar de favorecer el incremento de la misma, lo que si bien aumenta la productividad por hombre-año reduce la productividad por hombre-hora, que es la que finalmente determina el costo del trabajo incorporado, además que encarecen el costo horario y agudizan el desempleo.

^{13/} Ver Raúl Prebisch, Transformación y Desarrollo, pág. 197.

- La práctica frecuente en los países de la región en el sentido de cumplir la semana de trabajo de 48 horas sobre la base de jornadas superiores a las ocho horas diarias, lo que junto con los recargos por el trabajo en los turnos de tarde y noche dificulta un mejor aprovechamiento de la maquinaria en dos o tres turnos. Por ello, para estimular en ciertas industrias el trabajo en turnos múltiples parece conveniente estudiar la manera de reducir la duración de su actual semana laboral, condicionada al mayor número de turnos y estableciendo condiciones atractivas para los obreros y empresarios. Simultáneamente deberán considerarse mecanismos que permitan una adecuada movilidad a la mano de obra y protejan a los obreros de las contingencias ajenas a su voluntad y a la de los empresarios que puedan afectarles, aspecto de especial importancia en el caso de las industrias orientadas hacia la exportación.

Es conveniente mencionar el costeo marginal que generalmente se vincula con la utilización de la llamada "capacidad ociosa", que es adecuado para penetrar en un mercado y útil dentro de una política a corto plazo. Desde el punto de vista contable se apoya en dos principios:

- a) La separación de los costos "fijos" de producción de aquellos llamados "variables": los primeros son aquellos en los que se incurre, haya o no producción o venta de los artículos (sueldos administrativos, amortizaciones, contribuciones, seguros, servicio de ciertas deudas, etc.) en tanto que los variables se originan directamente con la producción o venta de los artículos (materias primas, mano de obra, fletes, comisiones, etc.), y forman la base del llamado costo "marginal".
- b) El aprovechamiento de la relación entre los costos, volumen de producción y utilidad, ya que al aumentar el volumen de la producción se reducen los costos y se incrementa la cantidad de los productos que pueden reportar utilidades.

Debe tenerse presente que en ciertos casos si los países importadores consideran que un costeo marginal les causa o amenaza provocar una distorsión en su mercado interno, pueden aplicar los llamados derechos compensatorios. Este problema en la práctica surge ya cuando la oferta del producto importado representa una proporción significativa del mercado correspondiente.

/d) El

d) El control de la calidad

Las fáciles condiciones de competencia que la mayor parte de los mercados domésticos de la región ha ofrecido a su industria con la ventaja adicional de que éstos normalmente conceden más importancia al precio que a la calidad de los artículos, ha relegado a un segundo plano las normas y el control de la calidad. Esta situación, junto al hecho que en algunos países no existen instituciones o disposiciones que se ocupen de este problema ha contribuido a crear una imagen poco favorable y frecuentemente injusta de la calidad de las manufacturas regionales, que obstaculiza su penetración en los mercados de los países industrializados.

Por ello será preciso dar un particular énfasis al control de la calidad de los productos manufacturados como lo han debido hacer los países que están operando con éxito en la exportación de estos productos, para lo cual probablemente convendrá vincular los incentivos a la exportación con el cumplimiento de los requisitos de calidad que se establezcan. A la vez será útil buscar entendimientos entre los organismos nacionales encargados de la normalización y control de la calidad a fin de llegar al mutuo reconocimiento de los "certificados de calidad" y "sellos de conformidad con norma" que estos organismos extiendan. Asimismo, con el objeto de facilitar la penetración en los países industrializados convendría que las recomendaciones de la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) procuren ir convergiendo con las de la Organización General de Standardización (ISO) y las de la Comisión Electrónica Internacional (IEC).

e) La dependencia tecnológica

La política que frecuentemente aplican las llamadas "Empresas Internacionales" que controlan una parte importante de la tecnología mundial, tiende a limitar tanto el uso de sus patentes, marcas y "know-how" así como las respectivas producciones al ámbito de los mercados internos de los países de la región, política que se ha visto favorecida por la tendencia de estos países a proteger mediante elevadas barreras arancelarias y no arancelarias las producciones domésticas dentro de criterios autárquicos de política industrial, han promovido la instalación

/de industrias

de industrias con escalas de producción inadecuadas para competir internacionalmente y que han obstaculizado la exportación de los productos manufacturados con alto contenido tecnológico, incluso en los casos en que se cuenta con materias primas en condiciones favorables.

Asimismo, la escasa utilización que, como ya se ha señalado, ha sabido hacer la región de sus instrumentos de integración, particularmente los de complementación industrial, debido generalmente a políticas industriales autárquicas y a las dificultades para convenir defensas comunes frente a las grandes empresas internacionales, le ha impedido aprovechar su poder negociador frente a las empresas proveedoras de tecnología avanzada. A este respecto, se observa que sólo aquellos países con mayor mercado propio han tenido el suficiente poder de negociación frente a estas empresas y han podido condicionar tanto la adquisición de tecnología como la correspondiente inversión foránea a un compromiso de exportación que por lo menos les compense el compromiso en moneda extranjera.

Se ha señalado que "el retraso técnico" tiende a llevar a más retraso técnico y la orientación interior de la industrialización se perpetúa,^{14/} por lo que para superar la actual dependencia y evitar duplicaciones en los trabajos de investigación parece indispensable coordinar los esfuerzos de la región en la búsqueda de soluciones tecnológicas favorables. Debe señalarse la necesidad de capacitar adecuadamente a los organismos públicos encargados de calificar y autorizar la importación de la tecnología, como también de mantener actualizada la información tecnológica correspondiente a fin de evitar pagos por tecnologías que son de dominio público. Asimismo, será importante buscar fórmulas adecuadas para la gestación de empresas multinacionales cuyos centros de decisión se encuentren en la región, como un factor importante para evitar la actual tendencia a la "desnacionalización" que ya se observa en importantes empresas industriales

^{14/} Necesidad de una industrialización orientada hacia la exportación. Publicado en "Industrialización y Productividad", Naciones Unidas, Boletín N° 14, 1969, pág. 12.

que operan en nuestros países. Para ello probablemente convendrá instrumentar las políticas con la participación del máximo de países de la región, en las que se encuentren representados tanto los sectores públicos como los laborales y empresariales auténticamente regionales.

Una acción en este sentido podría complementarse comprometiendo a la inversión directa en los sectores de tecnología avanzada a realizar determinadas investigaciones tecnológicas con el país receptor de la inversión, y seguramente el medio más eficaz y directo de desarrollar tecnologías propias lo constituirían las empresas multinacionales con centros de decisión dentro de la región.

Una política tendiente a orientar la inversión extranjera directa hacia la producción destinada principalmente a la exportación, incluso sobre la base de un intercambio de semimanufacturas o de productos terminados, contribuiría a reducir la actual dependencia de la región.

IV. FACTORES

IV. FACTORES CUYO CONTROL ES GENERALMENTE AJENO AL PAIS EXPORTADOR

Debido a la intensa competencia internacional debe reconocerse que es normalmente el mercado importador de manufacturas el que determina las condiciones de precio, calidad y cantidad del artículo a exportarse, además que al no tratarse de mercados que correspondan a bloques muy pequeños de comercio preferencial una oferta aislada no tiene influencia en los mercados externos.

Aparte de las características, especialmente el volumen y dinamismo que muestre la demanda del mercado comprador, para otorgar prioridades al estudio de los mercados potenciales debe investigarse si éstos pertenecen a algún bloque de comercio preferencial y en caso afirmativo si éste se refiere a una Zona de Libre Comercio o una Unión Aduanera, ya que en el primer caso sus integrantes están en relativa libertad para manejar su arancel externo hacia los países no integrantes del bloque, en tanto que en la Unión Aduanera aparte de las desgravaciones en el interior de ella supone una barrera arancelaria común frente a aquellos no integrantes de la Unión.

Por eso para determinar las características de los mercados compradores conviene distinguir entre:

- 1) Los que integran el mismo bloque de comercio preferencial al que puede pertenecer el país exportador.
- 2) Los que forman parte de otros bloques preferenciales, incluso como estados asociados a ellos.
- 3) Los que están controlados fundamentalmente por las empresas internacionales.
- 4) Los que pertenecen a países con economías centralmente planificadas.

Luego de analizar las estadísticas de importación de los mercados de mayor interés, deben conocerse las restricciones arancelarias y no arancelarias que se aplican a la importación del producto y los antecedentes sobre:

/- Las barreras

- Las barreras arancelarias y no arancelarias que eventualmente aplican a esas importaciones de otras procedencias, así como a la posible vinculación tradicional con ciertos proveedores. Obviamente, debe darse prioridad a los miembros del bloque de comercio al que puede pertenecer el país que desea exportar, lo que es especialmente importante en el caso de productos que sólo pueden competir dentro de un mercado protegido.

- La política hacia la sustitución de importaciones que sigue el país o el bloque regional al cual pueda pertenecer el comprador, ya que al no ser integrante del mismo, el exportador puede verse excluido - incluso a través de la "protección efectiva" (ver anexo 1) - que la estructura arancelaria preferencial puede otorgar al intercambio.

- Las condiciones de pago y la convertibilidad de la moneda empleada para comprar el producto, de importancia en el caso de las exportaciones hacia los países cuyo comercio exterior normalmente no se efectúa en monedas de tipo convertible.

- Si la comercialización del producto se encuentra controlada por el gobierno del país importador o por empresas internacionales que controlen la competencia en dicho mercado. También ocurre que algunos países en desarrollo mantienen aún contactos estrechos con sus ex-metrópolis tanto en aspectos de la producción como de la comercialización, relaciones que se encuentran a veces favorecidas por preferencias arancelarias no extensivas a otros países en desarrollo.

- Si el volumen del mercado importador guarda cierta relación con las cantidades que se pretende exportar, debido a que ciertos productos conviene introducirlos en mercados que sin ser de gran magnitud, estén en expansión y donde se puede lograr una posición de importancia.

V. BASES PARA UNA METODOLOGIA TENDIENTE A LA IDENTIFICACION
DE PRODUCTOS MANUFACTURADOS O SEMIMANUFACTURADOS
POTENCIALMENTE EXPORTABLES

De una manera general y para seleccionar un producto de exportación, desde el punto de vista de la oferta es conveniente verificar que los artículos a exportar cumplan con el máximo de los siguientes requisitos:

1. Que preferentemente el producto no se encuentre protegido en el mercado doméstico por barreras arancelarias muy elevadas y que tampoco sea importado en cantidades substanciales, ya que lo primero es generalmente un índice de la ineficiencia del proceso industrial (salvo cuando hay fuertes capacidades ociosas) y lo segundo del deficiente volumen o calidad de la producción.
2. Que en lo posible exista en el país una fabricación importante, eficiente y fácil de adaptar a las exigencias de los países importadores y que no se precise elevar en un corto plazo la eficiencia en una gama demasiado amplia de la industria.
3. Que la relación entre el valor fob del producto exportado con el valor cif que corresponda a los insumos importados y otros compromisos en moneda extranjera sea lo más favorable posible vale decir que de su exportación resulte un máximo ingreso efectivo de divisas. Para los efectos de esta relación también deben considerarse aquellos gastos en moneda extranjera en que la economía deba incurrir sea por tecnología importada o el servicio del capital foráneo, o bien en una forma indirecta como puede ser el caso de los combustibles importados destinados a producir energía consumida por el producto, cuando ésta la provee un servicio público.
4. Que las industrias no requieran una inversión importante de bienes de capital con relación al empleo que generan (bajo coeficiente de capital-empleo), especialmente cuando los equipos son importados, para cuyo efecto se precisará un máximo conocimiento de las tecnologías que

/puedan optimizar

puedan optimizar el empleo de los factores de producción favorables,^{15/} e incentivar el desarrollo de tecnologías ajustadas a las condiciones de la región.

5. Que se cuente con ventajas relativas en el abastecimiento de las materias primas u otros insumos (especialmente los que se pueden tornar críticos en el mercado mundial) o cuando se trate de productos que por su volumen, accesibilidad o perecibilidad el procesamiento local presente ventajas, como es el caso de los productos forestales, las agroindustrias, ciertas materias primas para la industria textil y del cuero, algunos productos químicos y farmacéuticos, etc. Debe reconocerse que la exportación de manufacturas y semimanufacturas basada en el procesamiento de productos básicos adquirirá mayor importancia en la medida en que los países en desarrollo puedan integrar un poder de negociación cuya fuerza se asemeje a la de los países importadores.^{16/} Ello facilitará la instalación de industrias cuya capacidad y eficiencia les permita reducir los costos de producción y lograr así una verdadera división internacional del trabajo de acuerdo con la dotación de factores.

6. Que las materias primas, productos intermedios y otros insumos puedan obtenerse en condiciones de precio, calidad y confiabilidad análogas a las de la competencia internacional, para cuyo efecto será conveniente verificar el nivel de protección con que se favorece su producción interna ya que

^{15/} Se ha sugerido que con el objeto de reducir el costo de los equipos importados y aprovechar la menor incidencia de la mano de obra regional en el costo de operación y reparación de las máquinas, se aprovechen equipos recientemente desplazados en los países altamente industrializados debido a su costo de mano de obra (ver ONUDI, Estudio del desarrollo industrial, tomo I, pág. 364). Se estima que si bien no será fácil obtener financiamiento favorable, un equipo usado en adecuadas condiciones de funcionamiento puede costar aproximadamente la tercera parte de uno nuevo.

^{16/} Es de interés mencionar el Acuerdo que en el mes de febrero pasado, después de prolongadas negociaciones, suscribieron los países del Golfo Pérsico con 23 grandes empresas internacionales que controlan la producción, refinación y comercialización mundial del petróleo. Se estima que en el próximo quinquenio este Acuerdo les significará un ingreso adicional de unos diez mil millones de dólares por concepto del petróleo a exportarse. (Ver Comercio Exterior, Banco Nacional de Comercio Exterior S.A. Febrero 1971, México.)

en caso contrario el productor o exportador debe tener acceso al mercado internacional de éstos o bien que a través de subsidios se compense la diferencia entre el precio del insumo nacional y el del mercado regional o mundial, según donde se deba competir. Esta condición puede ser atenuada si se trata de exportaciones basadas en acuerdos especiales como puede ser el caso de la exportación de insumos para las industrias automotrices, vinculadas con intercambios compensados o ligados con subcontrataciones industriales.

7. Que sea un producto factible de importar sin problemas en caso de producirse eventuales faltantes en el mercado interno, con el objeto de asegurar un flujo permanente hacia los mercados de exportación.

8. Que el producto se adecúe a convenios de coproducción o de subcontratación con empresas industriales extranjeras, en especial cuando éstos puedan coordinarse sobre la base de instrumentos de integración regional o subregional (entre estos instrumentos, cuya convergencia entre sí debería procurarse, pueden señalarse los Acuerdos de Complementación Industrial dentro de la ALAIC, los Programas Sectoriales de Desarrollo Industrial que consulta el Grupo Andino o los eventuales Acuerdos Regionales por Ramas Industriales que se intentan en el "modus operandi" centroamericano).

También este tipo de convenios tiene considerable interés cuando se puede llegar a acuerdos favorables con empresas internacionales de los países con economía de mercado ^{17/} o con las llamadas "Comisiones Mixtas" que existen en algunos países de economía socialista, ya que permite integrar producciones conjuntas.

9. Que el costo-beneficio que para el conjunto de la economía representan los incentivos fiscales que precisa la exportación del producto presente un saldo favorable. A este respecto debe mencionarse la conveniencia de detectar productos actualmente fabricados que con incentivos adecuados o mediante la eliminación de obstáculos a su exportación pueden competir en

^{17/} Este tipo de acuerdos ofrece generalmente la ventaja de aportar la tecnología, entrenamiento del personal gerencial y laboral, controlar calidades y comercializar el producto en el mercado internacional.

los mercados externos, lo que tiene especial validez en el caso de las industrias bien montadas que presentan capacidades ociosas importantes y que en un período inicial pueden exportar sobre la base de sus costos marginales.

10. Que exista o que sea fácil de establecer una estructura institucional adecuada que apoye y oriente la exportación de los productos elegidos; asimismo será favorable que el país cuente con una institución gubernamental de carácter técnico-financiero que lo pueda representar en las negociaciones frente a grandes consorcios internacionales o a instituciones foráneas de contraparte. Esto es de importancia cuando se consideran industrias que exigen gran intensidad de capital y escalas de producción que están orientadas a la exportación, como asimismo se adecúan para examinar y eventualmente suscribir convenios con proveedores de equipos y tecnología extranjeros, especialmente cuando los aportes y servicios se pagan mediante exportaciones que la misma industria genera, fórmula que además de proveer la moneda extranjera ayuda a conocer y penetrar los mercados foráneos.

11. Que exista o que sea fácil de contar con la infraestructura física para movilizar internamente, almacenar y embarcar el producto a exportar y sus insumos principales.

12. Que los países que ofrecen un tratamiento arancelario favorable sean en lo posible miembros del GATT o bien que dicho tratamiento se encuentre garantizado por algún instrumento con respaldo internacional.

13. Que el producto haya sido o que tenga perspectivas de ser objeto de un tratamiento arancelario preferencial eficaz, ya sea dentro del bloque de comercio al que eventualmente pertenezca el país productor o bien dentro del contexto de las preferencias arancelarias generalizadas que los países desarrollados están considerando para los en desarrollo.

14. Que el porcentaje de recargo sobre el valor fob de producto por concepto del transporte hasta el mercado externo no represente una desventaja apreciable frente a los proveedores de otros países.

15. Que en el caso de ciertos mercados en los países industrializados, el producto no sea del tipo que dichos países califican como especialmente "sensibles" y por lo tanto expuestos a eventuales restricciones de tipo no arancelario o a limitaciones de tipo "voluntario", en tanto los países en desarrollo no logren una mejor división internacional del trabajo.

/16. Que no

16. Que no estén demasiado expuestos a ser desplazados por productos similares de uso alternativo.
17. Salvo en el caso de productos que puedan ser objeto de convenios de coproducción o subcontratación industrial con los países industrializados, que en lo posible no hayan sido objeto de negociación entre estos países con motivo de la rueda Kennedy.
18. Que su fabricación no envuelva problemas secundarios importantes derivados de la acumulación de subproductos o coproductos no exportables y que no puedan ser absorbidos por el mercado interno, como ocurre en el caso de ciertas industrias forestales y químicas.
19. Que la dependencia externa tecnológica o financiera externa no limite una de las posibilidades de exportación del producto, sea debido al costo de los insumos y la tecnología importada, o bien con motivo de restricciones o desventajas relacionadas con la transferencia de la tecnología importada.

Debe señalarse que la eliminación de los obstáculos que desaniman a los exportadores y que frecuentemente pasan desapercibidos, para muchos efectos tiene un efecto casi tan importante como el estímulo a la exportación. De ahí la importancia de eliminar los gravámenes que puedan afectar la capacidad de competencia externa de los artículos manufacturados y semi-manufacturados, así como evitar los tipos de cambio sobrevaluados, sistemas tributarios y crediticios inadecuados - especialmente en lo que afectan al capital de giro -, dificultades para abastecerse de materias primas, productos intermedios y repuestos en condiciones similares a las del mercado internacional, y suprimir los trámites burocráticos engorrosos y condiciones demasiado rígidas para el retorno de divisas. Por ello no es aventurado señalar que un detenido examen de los obstáculos existentes puede ser un medio muy efectivo para detectar los productos potencialmente exportables y hacer factible su competencia en el exterior.

Finalmente conviene recordar que debido al mayor riesgo y esfuerzo que se asocia a la penetración de un mercado externo, normalmente el productor considera exportar cuando el precio neto que recibe por concepto de la operación en el exterior marginalmente iguala o supera al que le ofrece el mercado doméstico.

Anexo 1

LA "PROTECCION EFECTIVA" QUE EL ARANCEL PUEDE
OTORGAR AL PROCESO INDUSTRIAL

La "protección efectiva" que una estructura arancelaria puede ofrecer a la industria, sea nacional o regional, depende fundamentalmente del nivel de las restricciones arancelarias y no arancelarias con que se obstaculiza la competencia externa que afecta al producto final con relación al nivel de protección que se ofrece a los insumos que requiere su producción.

Si un producto final puede tener acceso a las materias primas, productos intermedios y los energéticos en condiciones similares a las que rigen en el comercio internacional, en tanto que al producto final se le ampara con barreras considerables, se puede otorgar una protección al valor agregado por el proceso industrial que a veces puede llegar más que a duplicar el arancel nominal. Ello permite al industrial márgenes de utilidad o de ineficiencia que generalmente guardan relación con la protección ofrecida, reduciendo la capacidad de competencia en el exterior.

Por este motivo y a no mediar subsidios que por lo menos sean equivalentes a los que incentivan la sustitución de importaciones o debido a situaciones de contracción de la demanda interna, el productor normalmente venderá su producción dentro del mercado protegido y su industria no será eficiente.

Cuando la protección se extiende también a las materias primas y a otros insumos de origen nacional o regional, la protección para el procesamiento industrial se reduce y se desplaza parcialmente en favor de los proveedores de dichos insumo.

